

УДК 327:323.283

Т. Б. Уразаев,
посол по особым поручениям
Министерства иностранных дел
Республики Казахстан

ПРОБЛЕМА ТЕРРОРИЗМА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ И МЕРЫ БОРЬБЫ С НИМ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

Аннотация

Казахстан ведет активную работу в области борьбы с терроризмом и экстремизмом, направленную на развитие международного сотрудничества в данной сфере. Наряду с этим, с помощью дипломатических средств Республика Казахстан выдвигает свои инициативы на международных площадках. С момента обретения независимости наше государство ратифицировало и присоединилось к четырнадцати универсальным международным конвенциям и договорам о борьбе с терроризмом, кроме того, сегодня осуществляются внутригосударственные процедуры, необходимые для вступления в силу пяти таких международных договоров.

В настоящее время экстремизм и международный терроризм превратились в один из основных глобальных рисков, угрожая безопасности стран и целых регионов.

Ключевые слова: терроризм, религиозный экстремизм, международное сотрудничество, международная безопасность.

Аңдатпа

Қазақстан өз тарапынан терроризм және экстремизммен күрес саласындағы халықаралық ынтымақтастықты дамыту бағытында белсенді жұмыс жасап келеді, сонымен қатар, өз бастамаларын халықаралық алаңдарда дипломатиялық құралдардың көмегімен ұсынууда. Тәуелсіздік алған тұстан бері, мемлекетіміз терроризммен күрес бойынша он төрт халықаралық әмбебап конвенциялар мен келісімдерге қосылған және ратификациялаған, одан өзге осындай бес халықаралық келісімдердің мемлекетішілік рәсімдері жүргізіліп жатыр.

Бүгінгі күні экстремизм халықаралық терроризммен бірге жаһандық қатерлердің негізгілерінің біріне айналып, тұтас аймақтар мен мемлекеттерге қауіп төндіруде.

Тірек сөздер: терроризм, діни экстремизм, халықаралық ынтымақтастық, халықаралық қауіпсіздік.

Abstract

Kazakhstan is actively working in the field of combating terrorism and extremism, aimed at the development of international cooperation in this field. Along with this, using diplomatic means to the Republic of Kazakhstan put forward its initiatives on the international arena. Since gaining independence, our state has ratified and acceded to the fourteen universal international conventions and treaties on combating terrorism, besides, today domestic procedures necessary for an entry by virtue of five such international agreements come true.

Now extremism and the international terrorism have turned into one of the main global risks, threatening safety of the countries and the whole regions.

Keywords: terrorism, religious extremism, international cooperation, international security.

Заметный рост напряженности в странах Ближнего и Среднего Востока, Северной Африки и Южной Азии вызвал беспрецедентное противостояние политических сил в обширном регионе, гражданские войны и иностранное военное вмешательство в зоны национального суверенитета. Различные оценки и трактовки противостояния внутри некоторых государств между правительствами и оппозиционными силами породили конфликтный характер отношений между региональными и глобальными державами. Попытки сместить неугодные режимы, не вписывающиеся в новый мировой порядок в представлении западных стран, выливаются в санкционную политику и даже иностранное военное вмешательство в дела суверенных государств. Оправданы ли такие попытки с точки зрения международного права и ооновского принципа «не подвергать угрозе международный мир, безопасность и справедливость» (ст. 2, п. 3, разд. 1 Устава ООН)?

Поиск решений этого вопроса в нынешних глобальных и геополитических условиях не только не приближает нас к ответу, но и порождает еще большее количество вопросов. Например: можно ли вопреки нормам международного права наказывать государство, которое нарушает свободы своих граждан, ограничивая их доступ к возможности реализации

своих прав, определенных тем же международным правом? Можно ли считать восставший против национальной тирании народ экстремистами, если они исчерпали политические инструменты в реализации своих прав и взяли в руки оружие? Как квалифицировать действия ущемленных национальным правительством слоев населения, если в ходе гражданского неповиновения пострадали другие мирные люди в обстоятельствах урбанизированного общества и высокой плотности населения? Имеет ли государство право защищать свои институты и устои от посягательства одной части населения, действующей в ущерб другой его части в полиэтнической стране? И где лежит граница между оппозицией, отстаивающей справедливость и свои гражданские права с оружием в руках, и экстремистско-террористическим сообществом, применяющим такое же оружие против государства и допускающим насилие, сопряженное с применением оружия в отношении граждан, для продвижения своих идеологических интересов?

Одним из ответов, которые способны помочь решить эту политико-правовую головоломку, могло бы стать четкое определение терминов, используемых в сфере борьбы с угрозами, в числе которых такие понятия, как «экстремизм», «терроризм» и производные от них – экстремистская и террористическая организации, действия (акты) и т. д. Правовой парадокс заключается в том, что решения ООН, считающиеся наиболее универсальными и безальтернативными инструментами международного сотрудничества, так как большинство существующих в мире государств являются членами этой организации, предусматривают конкретные меры борьбы с терроризмом, однако не определяют сам объект борьбы, т. е. терроризм. Налицо факт внутреннего противоречия ооновского права, который выливается в неполноценную реализацию его норм – как минимум, и как максимум – в разные трактования или намеренное использование этого пробела для злоупотребления этим объектом, т. е. терроризмом (справедливости ради стоит отметить, что это не единственный правовой казус в ООН, так же, как и конфликт между «правом народов на самоопределение» и «территориальной целостностью»).

Так что же такое экстремизм и терроризм?

Сегодня экстремизм, наряду с международным терроризмом, становится одним из ключевых вызовов глобальной безопасности и представляет серьезную угрозу целым регионам и государствам. Крупные повстанческие движения в странах Ближнего и Среднего Востока зародились как антиколониальные и политически оппозиционные силы, ставившие вполне закономерные задачи периода после Второй мировой войны. Часть этих сил, получивших доступ к политической власти, сформировали национальные правительства и даже региональные содружества и свои стратегии политического развития, однако с течением времени и у них появились оппоненты с модернизированным видением этого будущего. Нарождающиеся противоречия стали разрушать государства и общества изнутри, создавать напряженность на границах, что привело к разжиганию опасных международных конфликтов и лишь усугубили проблему их мирного разрешения.

Экстремизму сопутствуют другие опасные явления: организованная преступность, незаконный оборот наркотиков и оружия, захват заложников с целью получения выкупа, работорговля, общая криминализация общества. И, конечно же, экстремизм является питательной средой для проявления терроризма как высшей формы безальтернативности в решении проблем взаимоотношений между государством и обществом.

Идеология экстремизма произрастает из неспособности государства урегулировать мирным путем вопросы, стоящие на повестке двустороннего взаимодействия с обществом, в первую очередь, во внутренней политике. Когда иссякают возможности переговорных инструментов, одна из сторон прибегает к запугиванию оппонента и использует для этого страхи населения, используя последнего в качестве заложника в этой борьбе. Вынуждая идти на удовлетворение своих требований, одна из сторон конфликта применяет насилие, которое становится главным аргументом в споре и все глубже вовлекает участников противостояния в пучину взаимных насильственных действий. Так, экстремизм перерастает в терроризм, а граница

между этими двумя явлениями остается размытой в силу случайности или неслучайности принесенных на алтарь поставленных целей жертв среди мирного населения. Этот сложный клубок взаимных контрдействий усугубляется разноречивым информационным потоком, сопровождающим действия одной и другой стороны, в котором становится все труднее определить степень участия и ответственность каждой из сторон конфликта. И, конечно, не облегчает ситуацию желание внешних сил (иностранных государств, политической эмиграции и др.) использовать создавшуюся ситуацию для достижения своих целей.

Таким образом, в стране внутреннего конфликта постепенно происходит трансформация условий его протекания с большей долей интернационализации. Появляются дополнительные факторы, способствующие росту противостояния, в котором развиваются такие угрозы, как нелегальные поставки оружия, пополнение рядов повстанцев иностранными волонтерами, прибывшими из-за рубежа незаконным путем, организация в стране их баз и каналов поступления живой силы и оружия.

Немаловажным фактором становится отношение соседних, региональных или глобальных держав к происходящим в стране событиям, особенно – оценка действий и намерение поддержать одну из сторон конфликта. Окончательный выбор одной из сторон является поворотным моментом в вопросе, кого объявить террористом, а кого – жертвой терроризма. Учитывая, что в политическом обиходе распространено также понятие «государственный терроризм», мы сузим предмет рассмотрения данной статьи до терроризм, оппонирующего государству.

На наш взгляд, корни экстремизма лежат, в основном, в экономической и социальной нестабильности. Недовольное своим экономическим и социальным положением население во многих странах, особенно в исламском мире, где прошли волны так называемых «цветных революций», не находит другого способа заявить о себе, кроме как радикальным образом. Где этот радикальный алгоритм переходит из стадии экстремизма в стадию терроризма – вопрос из вопросов, о который спотыкается не одно поколение функционеров международных политических организаций. Во многом поэтому ООН так и не может до сих пор дать внятное и одобряемое всеми правовое определение терроризму.

Будет неверным говорить, что в этом направлении нет никаких успехов. Определение терроризму есть в законодательствах многих государств и договорном праве международных организаций, например, Шанхайской организации сотрудничества: «любое другое деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, равно как организация, планирование такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон» (Конвенция от 2001 г.).

В Законе Республики Казахстан от 13 июля 1999 года № 416-І «О противодействии терроризму» это явление определяется как «идеология насилия и практика воздействия на принятие решения государственными органами, органами местного самоуправления или международными организациями путем совершения либо угрозы совершения насильственных и (или) иных преступных действий, связанных с устрашением населения и направленных на причинение ущерба личности, обществу и государству».

Перечисление дефиниций из законодательств других государств вряд ли приблизит нас к главной цели – принятию согласованного и разделяемого всем международным сообществом правового определения терроризма, так как в мире большой политики принципы права зачастую подменяются или обуславливаются соображениями выгод и интересов отдельных или групп акторов международных отношений. По этой причине рациональное мышление

подсказывает нам идти «от частного к общему» и совершенствовать национальные меры (коль скоро действующее международное право, называемое еще «ялтинским», основано на субъектности государства как его базового элемента), а уже через поиск общих черт с национальными мерами других государств формировать платформу для общих шагов, призванных стать инструментами международного права.

Участие Казахстана в международном сотрудничестве

Со своей стороны Казахстан активно содействует развитию международного сотрудничества в области борьбы с терроризмом и экстремизмом, а также продвигает дипломатическими средствами свои инициативы на международных площадках. Выполняя свои обязательства, с момента обретения независимости наша страна **присоединилась и ратифицировала четырнадцать универсальных международных конвенций и договоров о борьбе с терроризмом, еще по пяти – ведутся** внутригосударственные процедуры.

В рамках глобальных структур Казахстан неукоснительно выполняет требования резолюций СБ ООН и ежегодно представляет Национальный доклад о проделанной работе в Контртеррористический комитет ООН. В частности, мы участвуем в реализации Глобальной контртеррористической стратегии ООН, в которой все страны мира согласовали единые подходы к борьбе с терроризмом, выступая за дальнейшее совершенствование антитеррористических договорных механизмов и принятие Всеобъемлющей конвенции по борьбе с международным терроризмом. Как страна, зарекомендовавшая себя активным сторонником ядерного разоружения, Казахстан является одним из первоначальных (с 2006 года) участников Глобальной инициативы по борьбе с актами ядерного терроризма (ГИБАЯТ). К числу приоритетных направлений внешней политики Казахстана относится и неукоснительное исполнение и соблюдение резолюции 1540 (2004) Совета Безопасности, призывающей предотвратить доступ к оружию массового уничтожения негосударственными лицами (включая террористические группировки). Данным документом учрежден новый орган, занимающийся вопросами борьбы с терроризмом – Комитет 1540, который следит за выполнением государствами-членами положений соответствующей резолюции. Во исполнение данной резолюции Казахстан представил свой первый доклад в Комитет 1540 в октябре 2004 года. В 2014 году Казахстан представил обновленную информацию о выполнении резолюции 1540.

В настоящее время проводится работа по ратификации Протокола к Протоколу о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (2005 год), Протокола к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (2005 год), Конвенции о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации (2010 год) и Протокола, дополняющего Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (2010 год).

Казахстан полагает, что международное сотрудничество в борьбе с терроризмом должно осуществляться в полном соответствии с нормами международного права, в связи с чем поддерживает дальнейшее совершенствование антитеррористических договорных механизмов в рамках ООН, в том числе – в вопросе скорейшей разработки и принятия Всеобъемлющей конвенции по борьбе с международным терроризмом.

В соответствии с решениями Совета Безопасности ООН и рекомендациями Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) в нашей стране налажена система противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Таким образом, выполнена одна из главных рекомендаций ООН – создан орган финансовой разведки.

Исходя из понимания, что борьба с терроризмом и особенно с религиозным экстремизмом должна предполагать не только силовые меры, но и искоренение причин и факторов, порождающих такие угрозы, в Казахстане в последние годы стало совершенствоваться законодательство в этой сфере деятельности. Так, Указом Президента Республики Казахстан

от 24 июня 2013 года образован Антитеррористический центр Республики Казахстан (вместо предшественника, АТЦ КНБ РК) – совещательный орган, куда входят первые руководители центральных исполнительных органов. Вновь созданный АТЦ РК имеет свои региональные подразделения – комиссии – в каждой области, в которых представлены все органы управления местной власти (акиматы, УВД, подразделения ЧС и т. д.).

Особое внимание в обновленной политике борьбы с терроризмом в стране уделено выстраиванию механизма профилактики экстремизма и причин терроризма с активным вовлечением в такую работу по упреждению угроз различных слоев населения, гражданского общества, культурных и религиозных сообществ. Для ее упорядочения принята специальная Государственная программа по противодействию религиозному экстремизму и терроризму на 2013–2017 годы, предусматривающая комплекс ненасильственных и профилактических мер в области межконфессиональных отношений, сфере образования, молодежной и, в целом, внутренней политики. Стоит отметить, что данная программа не только полностью отвечает рекомендациям американской концепции «противодействия воинствующему экстремизму», но и надолго опередила процесс разработки таких мер сначала в США, а потом и в ООН.

Что предлагает Казахстан?

Республика Казахстан предложила мировому сообществу ряд идей, призванных обогатить международную практику сотрудничества в этой сфере, в частности:

1. Создать условия для формирования Глобальной антитеррористической коалиции на основе общих подходов и единого понимания источников радикализации общества в отдельных регионах мира. Нынешнее глобальное противостояние не улучшает атмосферу международного сотрудничества и только способствует разделению мира на цивилизационной основе. Санкционная политика и геополитическое позиционирование в этом вопросе усугубляют конфронтацию и дают возможность «террористическому интернационалу» объединяться и эффективно использовать противоречия между государствами для достижения своих целей;

2. При строительстве нового миропорядка необходимо предусматривать шаги, которые могли бы остановить тенденцию разрушения государств и фактического уничтожения наций. Разрушение основ государственности ведет к необратимому процессу усиления центробежных сил, когда на месте наций появляются территории враждующих религиозных и этнических групп (Ливия, Сирия, Афганистан, Йемен);

3. В 2006 году резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН была принята Глобальная контртеррористическая стратегия ООН. В ней подчеркивалась необходимость заключения Всеобъемлющей конвенции по борьбе с международным терроризмом, предусматривающей единый перечень террористических организаций, а также организаций, спонсирующих терроризм. Продвигая такой алгоритм действий, одновременно полагаем необходимым выработать и эффективно применять профилактические меры для противодействия экстремизму, привлекая к этой работе теологов, психологов и, в целом, гражданское общество. В этом ключе первоочередным нуждам мирового сообщества отвечает предложенная американской стороной концепция «противодействия воинствующему экстремизму» (CVE – countering violent extremism), продвигаемая ныне на площадках ООН и других международных организаций (другой вопрос заключается в том, как дифференцировать «воинствующий экстремизм» и «терроризм» – это работа экспертов права, психологов, политологов, социологов и даже философов).

Современные тренды в терроризме

Угроза терроризма начала XXI века не только растет в совокупном объеме, охватывая все большие территории мира, социальные группы и культурные сообщества, но и видоизменяется как по форме выражения террористического протеста, так и по инструментам, используемым для популяризации, обоснования и защиты своих воззрений. Мир усложняется, а вместе с ним усложняется механизм террора. События последнего времени подтверждают

тревожную тенденцию нарастания многоплановых угроз, связанных с насилием над людьми. Если террор XIX и XX веков замыкался, главным образом, в национальных границах государств и выполнял, в основном, функции антиправительственной политики, то сегодня он интернационализировался во всех смыслах, представляя собой разнообразную палитру как участников, так и требований, выдвигаемых за пределы национальных границ. Другими словами, террор «глобализируется» одновременно со всеми областями жизнедеятельности человека, обществ и государств. Стираются границы для передвижения апологетов насилия по всему миру ввиду упрощения режимов въезда и выезда в странах, активно участвующих в мировом хозяйстве в сфере торговли, культурного обмена и гуманитарной деятельности. Концепция так называемого «открытого мира» интересна не только «двигателям» глобализации, но и сторонникам «мировой революции террора». Мировая финансовая и банковская система может прокачивать через себя инвестиции не только в экономические, но и террористические проекты. Расширение владений транснациональных корпораций поглощает не только экономические и людские ресурсы, но и идеи, заключенные в них.

Вполне закономерно, что одним из самых актуальных вопросов становится использование сети Интернет в противоправных целях террористическими и религиозно-экстремистскими группировками. На смену листовкам и печатным прокламациям прошлых столетий пришли высокие технологии моментального тиражирования идей и инструкций. Через Всемирную паутину происходит не только вербовка и организация логистических задач для террористов, но, что самое опасное – распространение радикальной идеологии с применением самых современных психологических и технологических методик. Совершенствуются и продвигаются в массы религиозные и философские концепции, выглядящие очень стройно не только в глазах молодежи, но и более опытных слоев общества – женщин-матерей, опытных военных, офисных работников и ученых. При этом правительства и ООН не всегда выглядят безусловными победителями в этой борьбе за умы и сердца людей.

Самым удачным (как бы цинично это ни звучало) экспериментом современного террора стало создание так называемого «Исламского государства» (ИГИЛ или ДАИШ), о котором написано много и пересказывать его историю нет практической необходимости. Отлаженная структура этой группировки, напоминающей правительство декларируемого ей квазигосударства «Исламский халифат», пугает исследователей своей организованностью и наличием классных профессионалов в вопросах государственного строительства. Военное планирование и операции зачастую превосходят по своему замыслу и исполнению контрдействия правительственных институтов. Философская концепция создания халифата заставляет говорить о борьбе не только за умы, но и за души, гораздо более основательный мотив поступков и мировоззрения человека. Этот тезис подтверждается вполне объективной статистикой о людском потенциале ДАИШ в разрезе стран, откуда прибыли «граждане нового халифата», составленной профессором лондонского King's College Петером Нойманом, известным экспертом в области безопасности и проблем терроризма: из Франции – 1200 чел., Германии – 500–600, Великобритании – 500–600, Бельгии – 440, Нидерландов – 200–250, Швеции – 150–180, Дании – 100–150, Австрии – 100–150. Наибольшее число рекрутов прибыло из России – 1500.

Другие страны СНГ, включая Казахстан, также участвуют в этой печальной статистике. Спецслужбами центральноазиатских стран выявлены: 400–450 выходцев из нашей страны, из которых половина – женщины и дети; до 600 – из Кыргызстана; около 300 – из Таджикистана; примерно столько же – из Узбекистана и чуть меньше – из Туркменистана. Большая часть этих лиц дислоцируется на территории Сирии или Ирака, остальные – в основном в Афганистане. Некоторых наших соотечественников уже нет в живых, поэтому точная статистика вряд ли известна кому-то, кроме самой ДАИШ.

В этой ситуации страны СНГ обязаны укреплять сотрудничество в общей борьбе с терроризмом, начиная от ведения совместной контрпропаганды и искоренения социально-экономических причин его возникновения, заканчивая практическими мерами по линии спецслужб, вплоть до силового решения. Для этого есть все оперативные и технические возможности, включая Антитеррористический центр СНГ и Совет руководителей органов

безопасности и специальных служб государств – участников СНГ (СОРБ), а также планы взаимодействия в рамках ОДКБ с использованием отдельных операций, предусмотренных для Коллективных сил оперативного реагирования (КСОР) в случае чрезвычайных ситуаций в зоне ответственности этой организации.

Несмотря на то, что по итогам 2015 года Казахстан не попал в так называемый «Рейтинг международного терроризма» (The Global Terrorism Index 2015), который составляют совместно Институт экономики и мира и Университет Мэрилэнда, причин для самоуспокоения не должно быть, потому что после пика террористической активности в 2007 году (каждый год – рост в 4 раза) и последующего спада, эта «кривая» вновь выросла в 2014 году. Если 9 лет назад наиболее активными группировками были Аль-Каида и Талибан, теперь на первое место вышли ДАИШ и Боко Харам. На долю этих четырех сетей приходится около 66 % всех насильственных смертей в мире. Больше всего террористических атак произошло в Ираке – 3370, при которых погибло 9929 человек. После Ирака в этом рейтинге следуют Индия, Йемен, Сомали, Ливия, Таиланд, Филиппины и Украина. На группу из таких стран, как Ирак, Афганистан, Нигерия, Пакистан и Сирия, приходится 57 % всех терактов и 78 % всех смертей.

Не следует забывать и о возможности возвращения боевиков из зон конфликтов в страны своего прежнего жительства. Это одна из перспективных проблем для всех государств в условиях шенгенской и подобных ей зон свободного передвижения граждан. По подсчетам Европола, как сообщила британская корпорация ВВС, *в прошлом году в Европу вернулось до 5 000 террористов ДАИШ, прошедших подготовку в Сирии и Ираке. Массовый наплыв беженцев в страны ЕС и произошедшие теракты в Париже и других городах Старого Света наверняка имеют связь, и не только логическую, но и технологическую.*

Казахстану же следует обратить первоочередное внимание на то, что происходит вблизи границ Центральной Азии и в ней самой. По крайней мере, создавая новые условия для экономической связанности региона, не стоит забывать о естественно-исторических границах, сложившихся между Центральной и Южной Азией. Ведь историко-политические, культурные и ментальные традиции во многом определяют поведенческую психологию и массовое сознание, которые стали благодатной почвой для тех, кто хочет сеять семена насилия.

Дата поступления статьи в редакцию 30.03.2016